

Mittausten politiikkaa

Aikuiset rakastavat numeroita. Kun kerrotte heille vaikka uudesta ystävästäne, niin he eivät milloinkaan kysy teiltä oikeita asioita. He eivät milloinkaan sano: ”Minkälainen on hänen äänensä? Mistä leikeistä hän pitää? Kerääkö hän perhosiä?” Vaan he kysyvät: ”Kuinka vanha hän on? Kuinka monta veljeä hänellä on? Kuinka paljon hän painaa? Paljonko hänen isänsä saa palkkaa?” Vasta silloin he luulevat hänet tuntevansa. Jos taas sanotte isoille ihmisille: ”Olen nähnyt kauniin, punaisista tiilistä tehdyn talon, jonka ikkunoilla kukkivat kurjenpolvet ja jonka katolla kujertelivat kyyhkyset” niin he eivät osaa kuvitella tätä taloa. Heille on sanottava: ”Olen nähnyt satatuhatta markkaa maksavan talon”, jolloin he huudahtavat: ”Ah, kuinka kaunista!” (Antoine de Saint-Exupéry: Pikku Prinssi).

Nkyisessä poliittisessa keskustelussa vedotaan hyvin usein erilaisiin indikaattoreihin ja rankingeihin, joilla perustellaan tiettyjä poliittisia linjauksia. Vertailut, evaluaatiot ja auditoinnit ovat lisääntyneet monella elämäntilanteella. Vertailujen lisääntyvä käyttö monissa verrattain monimutkaisissa ja ”laadullisissa” kysymyksissä ja niiden arvioiminen numeerisella datalla kuitenkin yksinkertaistaa mitattavia ilmiöitä ja luo näennäisiä vertailuja toisinaan yhteismitattomien asioiden välillä. Pyrkimys kvantifoida monimutkaisia asioita mitattaviksi johtaa usein siihen, että ”laatua” mitataan määrällisillä indikaattoreilla. Koska laadullisten kysymysten mittaaminen on hankalaa, vaikeasti mitattavia asioita saatetaan esimerkiksi mitata epäsuorilla muuttujilla, joiden oletetaan korreloivan niiden kanssa ja siten tavallaan mittaavan välillisesti myös tuota hankalasti mitattavaa asiaa. Joskus myös erilaiset tai muuttuneet mittaus-tavat luovat mielikuvan itse ilmiön muutoksesta, vaikka ainoa muutos on tapahtunut mittauksen toteuttamisessa. Joissakin tapauksissa itse mittaaminen luo mitattavan ilmiön, jota ei olisi olemassa ilman mittausta. Luokittelut saattavat myös luoda tiukkoja rajoja sellaisten asioiden välille, joiden välillä aiemmin vallinneet rajalinjat ovat olleet liukuvia ja epäselviä.

Sally Engle Merry (2011) liittyy indikaattoreita ja mittausta suosivan ajattelun mallin dominanssin liikkeenjohdollisen toimintatavan yleistymiseen myös sosiaalisten ja poliittisten kysymysten saralla. Mitattuun tulokseen perustuvia rahoitusmalleja on otettu käyttöön entistä enemmän myös kansalaisjärjestöjen kaltaisten toimijoiden tapauksessa ja indikaattoreita on kehitetty monitulkintaisten asioiden kuten esimerkiksi ihmisoikeuksien tai oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen seurantaan (mt.). Koska lahjoittajat haluavat todisteita rahoituksen käytön vaikutuksista ja toiminnan tehokkuudesta, on kehitetty mittareita mittaamaan vaikeasti kvantifioitavia asioita ja käytetty suureita kuten vaikkapa ”lisääntyneet tietoisuus

ihmisoikeuksista”, jota puolestaan mitataan proxy-muuttujilla kuten koulutustilaisuuksien tai niihin osallistuneiden ihmisten lukumäärällä (mt.). Vertailujen ja indikaattoreiden laajamittainen käyttö onkin osaltaan ollut luomassa eräänlaista auditointikulttuuria, jossa erilaisten yhteiskunnallisten prosessien arvioiminen on jätetty ulkopuolisten konsulttien kehittämiä mittaristojen ja muuttujien armoille (Power 1999). Yritysten tilintarkastuksesta mallinsa saanut toimintatapa on yleistynyt viime aikoina ja nykyisin toteutetaan kaikkea mahdollista laatuauditoinneista demokratia-auditointeihin – huomionarvoisena esimerkkinä on myös viimeaikojen innostus yliopisto- tai tieteenalavertailuihin.

Politiikan tutkijan näkökulmasta mittausten ongelma on, että tilastotieteellinen data helposti korvaa tai lopettaa poliittisen keskustelun. Juuri numeroista on muodostunut modernin ”faktan” perusesitystapa, sillä niin esitetty informaatio mielletään objektiiviseksi ja vertailukelpoiseksi (ks. Poovey 1998). Erilaisten mittausten ja rankingien tulokset esitetään ”objektiivisina”, vaikka tosiasiasa juuri indikaattorien ja mitattavien suureiden valintaan sisältyy paljonkin poliittista pelivaraa. Indikaattorien valinta ja laskentatavat saattavat olla hyvinkin ideologisia ja painottavat vertailuja johonkin suuntaan. Vertailujen kriteerejä on yhtä monia kuin vertailuja tekeviä tahojakin ja esimerkiksi yliopistorankingejä on useita kilpailevia. Myös demokratiaindeksejä on useita.

Vertailut luovat universaaleiksi ja objektiivisiksi miellettyjä kategorioita, joihin konteksteista, historiasta ja paikallisista erikoisuuksista johtuvat erot sulavat. Kuten ihmistieteissä yleensäkin, sitä usein löytää mitä etsii: esimerkiksi korrup-tiovertailuissa mittaukset riippuvat täysin siitä, mitä korrup-tiolla halutaan tarkoittaa ja erilaiset ”maan tavat” saattavat jäädä määritelmän ulkopuolelle. Myös demokratiamittausten ”demokratia” on vain sitä, mitä kulloisenkin mittauksen tai vertailun kriteerit pitävät demokratiaan kuuluvina piirteinä.

Politiikan tutkimuksen kannalta merkityksellistä on, että mittausten kohdistuessa ihmisiin tai organisaatioihin, ne usein alkavat muuttaa käyttäytymistään pärjätäkseen mittauksessa paremmin. Joissakin tapauksissa tämä voi olla mittamisen tahatonta sivutuotetta, mutta usein mittaukset ovat myös suoranaista ja tietoista vallankäyttöä. Näin on, jos esimerkiksi organisaatioiden rahoitus kytke-tään siihen, miten hyvin niiden tulos sijoittuu vertailussa muihin organisaatioihin. Silloin luodaan organisaatiolle insentiivi muokata – ainakin näennäisesti – toimintaansa mittariston mukaiseksi. Tämä ei tietenkään ole välttämättä huono asia, jos vain muistetaan mittaristolla olevan myös poliittista käyttäytymistä ohjaava funktionsa eikä pelkkä objektiivisen arvion tuottaminen. Usein kysymys saattaa olla ns. informaatio-ohjauksesta, jossa vaikkapa tulosityksiköiden johtajilla on käytännössä autonomia päättää asioista, mutta insentiivirakenne on erilaisten indikaattorien ja mitatun tuloksen kautta jo asetettu tietynsuuntaiseksi ja siten autonominen päätöksenteko on de facto rajoittunut vaikka kysymys nimellisesti onkin vain vertailujen ja mittausten tuottamista ”suosituksista”.

Mittausten ja vertailujen ohjausvaikutus voi tietysti olla myös tahaton ja johtaa täysin päinvastaiseen tulokseen kuin mitä toivottiin. Sama pätee tietysti muihin-kin poliitiikkalinjauksiin, joilla toivotaan vaikutettavan ihmisten käyttäytymiseen tietyn suuntaiseksi. Standardiesimerkki tästä on ns. Kobra-efekti. Tarinan mukaan Brittien siirtomaahallinto huomasi kobrien olevan suuri uhka ja ryhtyi maksamaan tapporahaa kobrista. Tämä luonnollisesti aiheutti sen, että yritteliäät ihmiset ryhtyivät kasvattamaan kobria koska niistä maksettiin rahaa. Kun siirtomaahal-linto huomasi tämän, tapporahan maksaminen lopetettiin, minkä johdosta kobrankasvattajat päästivät käärmeet vapaaksi kun niistä ei enää saanutkaan

rahaa. Siten kobrien vähentämiseen tähdännyt politiikka johti niiden lisääntymiseen. Tarinan todenperäisyyttä on vaikea arvioida, mutta teoreettisena esimerkkinäkin se osoittaa millaisia tahattomia vaikutuksia insenttiirakenteilla voi olla. Myös organisaatiot muuttavat käyttäytymistään näyttääkseen paremmalta evaluaatioissa ja rankingeissa, joten niiden käyttäminen päätöksenteon pohjana on vallankäyttöä, josta osa on ulkoistettu mittariston luoneille. Sijoituksen parantamisyrietykset jonkun indikaattorin tai kategorian suhteen saattavat organisaatioiden tasolla johtaa monenlaisiin ongelmiin, esim. suboptimointiin jos tehokkuutta parannetaan vain yhden mitattavan indikaattorin osalta.

Suuri ongelma mittauksissa, vertailuissa ja rankingeissa on tietysti se, kuinka mitattava asia operationalisoidaan mitattavaan muotoon. Jos pitäisi vertailla esimerkiksi yliopistojen paremmuutta, mitkä olisivat ”yliopistouden” keskeiset indikaattorit? Vaikka yliopistorankingejä on useita kilpailevia, monetkaan niistä eivät näytä olevan kiinnostuneita itse yliopiston traditionaalisista attribuuteista, vaan painottavat tulosta ja tehokkuutta. Usein ”laatu” mitataan nimenomaan määrällisillä indikaattoreilla (tuotettujen tutkintojen määrä, julkaisujen määrä, kansainvälisen henkilökunnan määrä, hankitun ulkoisen rahoituksen määrä, julkaisujen saama viittausten määrä jne.).

Vastaavasti demokratiamittauksia tekeviä tahoja on useita, mutta nekään eivät näytä olevan kovin kiinnostuneita itse kansanvallan mittaamisesta, joka jossakin mielessä on kuitenkin demokratian keskeisin merkitys ja piirre jolla se eroaa muista hallintomuodoista. Demokratiamittaukset saattavat painottaa jotakin aivan muuta kuin kansanvaltaa ja niiden metodologia voi olla hyvinkin epäselvä. Esimerkiksi Ranska ei ollut vuonna 2013 The Economistin Intelligence Unitin tekemän Democracy Indexin mukaan täysi demokratia, vaan ”flawed democracy”. Vuoden 2014 vertailussa esimerkiksi Italia ja Viro ovat Botswanan alapuolella, kaikki siis ”flawed democracy” -kategoriassa, kun taas vaikkapa Costa Rica on ”full democracy”. Kyseinen indeksi perustuu ”asiantuntijoiden” arvioihin, mutta näistä asiantuntijoista tai heidän taustoistaan ei sanota oikeastaan mitään.

Demokratiaa on toteutettu hyvin monina eri variaatioina ja joidenkin kriteerien valitseminen suosii joitakin ja vähättelee joitakin toisia. Voidaan esittää väite, että parhaimmillaankin vertailut mittaavat lähinnä yhtä mallia ja sen toteutumista eri maissa, vaikka demokratiamalleja on tietysti useita. Painotus on monissa mittauksissa ollut eräänlaisessa liberalistisessä minimidemokratiassa, eikä niissä ole otettu huomioon esim. demokraattisen autonomian ulkoisia rajoitteita (Piironen 2005). Joitakin demokratiateorioitakin on kritikoitu siitä, että ne ovat pitäytyneet eräänlaisessa operationaalisessa määritelmässä demokratiasista, eli määritelleet teoreettisen käsitteen empiiriseksi käsitteeksi ja siten samalla nostaneet olemassa olevia demokraattisia järjestelmiä (kaikkine vikoineen) demokratian malliksi. Yleisesti ottaen tietysti vertailujen ja rankingien vaarana on, että teoreettisille käsitteille annetaan liian kapea empiirinen sisältö. Sen sijaan eri maissa toteutetut demokratia-auditoinnit (esimerkiksi niin sanottua IDEA-mallia käyttäen) ovat ottaneet lähtökohdakseen demokratian kiistanalaisena käsitteenä ja painottaneet kansanvaltaa (popular control) ja tasavertaisuutta. Formaalien instituutioiden ja oikeuksien sijaan demokratia-auditoinneissa on siis kiinnitetty huomiota mm. siihen miten päätöksentekoprosessit oikeasti tapahtuvat ja missä/kenellä valta on.

Yliopistorankingit saattavat painottaa tekijästä riippuen melkein mitä tahansa indikaattoreita ja myös vertailujen metodologia on hyvin vaihteleva. QS ranking esimerkiksi painottaa yliopistojen ”mainetta”, jota se mittaa lähettämällä asiasta

sähköpostikyselyjä. Shangain Jiaotong-yliopistosta alkunsa saanut ranking taas painottaa mm. Nobel-palkitun henkilökunnan määrää. Venäjällä on oma yliopistorankinginsä, jossa painotetaan yliopistosta valmistuneiden sijoittumista business-eliittiin, parhaana opinahjona Lomonosovin yliopisto. Yleisesti ottaen globaalit yliopistorankingit eivät ota huomioon erilaisia institutionaalisia traditioita ja myös niistä vedettävät johtopäätökset vaihtelevat kontekstista riippuen (ks. Erkkilä 2013).

Voitaisiin tietysti vaihtoehtoisesti pohtia mitkä itse asiassa olivat yliopiston tavoitteet ja keskeinen olemus silloin kun yliopistoinstituutio joskus vuoden 1100 tienoilla kehittyi. Yksi keskeisimpiä kriteereitä on akateemiseksi vapaudeksi myöhemmin kehittynyt ajatus, jonka alkujuuret ovat jo Bolognan yliopiston 1100-luvun puolivälissä hyväksymissä periaatteissa. Traditionaalista yliopistokonseptiota ajatellen ainoa millä yliopistot voisivat kilpailla keskenään yliopistouden saralla, olisi nimenomaan tutkimuksen ja opetuksen riippumattomuus, sekä nykyisin esimerkiksi opiskelijoiden vapaus valita mitä tahansa aineyhdistelmiä tutkintoonsa. Näitä ei tietääkseni yliopistorankingeissa kuitenkaan mitata. Ehkä tarvittaisiin myös vaikkapa humboldilaista sivistysyliopistorankingiä, sekä demokratiamittauksia kansanvallan eikä abstraktien oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta.

Yhtä kaikki, mittauksiin sisältyvä politiikka olisi hyvä huomata ja keskustelua käydä myös kriteereistä, sekä siitä mitä itse asiassa pitikään mitata. Väärin asetetut mittarit luovat insenttiirakenteita, joissa voi helposti tapahtua kobrafekti. Ulkopuolisten asettamien indikaattorien nojalla tehtyjen vertailujen tulos saattaa muistuttaa Pikku Prinssin tilannetta, jossa aikuiset kiinnittävät uudessa ystävässä huomion aivan väärin seikkoihin.

PAUL-ERIK KORVELA

LÄHTEET

- Engle Merry, Sally. 2011. Measuring the World. Indicators, Human Rights and Global Governance. *Current Anthropology* 52 (S3), 83–95
- Erkkilä, Tero (toim.). 2013. *Global University Rankings. Challenges for European Higher Education*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Piironen, Ossi. 2005. Minimidemokratiaa ilman sisältöä? Valtavirran demokratiamittareiden arviointia. *Politiikka* 47 (3), 189–204
- Poovey, Mary. 1998. *A History of the Modern Fact. Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Power, Michael. 1999. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Saint-Exupéry, Antoine de. 1951. *Pikku Prinssi*. Helsinki: WSOY.